

NOTA D.P. N° 005477/II

BUENOS AIRES, 04 de julio de 2012

SEÑORES Y SEÑORAS
**VOCALÉS INTEGRANTES DE LA
COMISIÓN BICAMERAL DEL DEFENSOR DEL
PUEBLO DE LA NACIÓN**
S _____ / _____ D

Tengo el agrado de dirigirme a Uds., en la actuación N° **5973/09**, caratulada: *‘Defensor del Pueblo de la Nación, sobre presunta afectación de la salud de beneficiarios del Sistema Nacional de Obras Sociales’*, a fin de poner en su conocimiento las alternativas correspondientes a la investigación realizada con el propósito de establecer si la Administración de Programas Especiales (APE), organismo de administración de los fondos destinados a cubrir prestaciones de alta complejidad, que las obras sociales integrantes del sistema regulado por las leyes Nos. 23.660 y 23.661 no pueden afrontar con recursos propios, particularmente, en el caso de pacientes hemofílicos, oncológicos, con SIDA/HIV y otras patologías, fueron adecuadamente canalizados.

I.- Con ese propósito, además de requerir informes a la Administración involucrada, se solicitaron informes a los organismos de contralor, en orden a las previsiones contenidas en la ley N° 24156, es decir a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y a la Auditoría General de la Nación (APE).

I a).- La **SIGEN**, con relación a la *evaluación del grado de aplicación de las normas de control interno respecto de la APE, en el período 2006/2009*, respondió a tenor del Informe de **agosto de 2006**, ‘Relevamiento del Circuito de Otorgamiento de Subsidios y Reintegros’.

A este respecto resultan elocuentes los términos del capítulo dedicado a las *Conclusiones*:

*‘...Como resultado de la tarea realizada se concluye que el control interno vigente en el circuito de otorgamiento de subsidios y/o reintegros en la Administración de Programas Especiales resulta **inadecuado**, toda vez que presenta **debilidades de relevancia, a lo largo de todo el proceso**, abarcando desde el ingreso y tratamiento cronológico de las solicitudes y su tramitación posterior hasta el análisis y seguimiento de las correspondientes rendiciones de cuentas. Esto último se*

evidencia **especialmente en los montos pendientes de rendición que alcanzan cifras muy elevadas**, algunas de antigua data.

Lo expuesto implica un alto riesgo en la gestión de los fondos y no permite garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de equidad, transparencia y solidaridad en la distribución a los beneficiarios.

En ese orden, teniendo en cuenta **la magnitud del presupuesto otorgado al Organismo** para el cumplimiento de sus objetivos fundamentales así como la sensibilidad que la materia reviste, **se considera indispensable o urgente tomar medidas necesarias para subsanar las debilidades observadas.**

Finalmente, se considera que debería propiciarse la adopción de los cursos de acción necesarios para deslindar las eventuales responsabilidades emergentes, por parte de los funcionarios intervinientes, especialmente en lo referido a: la falta de las adecuadas verificaciones en ocasión del otorgamiento de los beneficios o de los suficientes controles sobre las consecuentes prestaciones, y principalmente, la omisión en la aplicación de sanciones ante los incumplimientos en las debidas rendiciones de cuentas...'

En cuanto a la evaluación del control interno imperante en la Gerencia de Prestaciones de dicha Administración, durante el período señalado, la Sindicatura respondió a tenor del Informe de Evaluación del Sistema de Control Interno 2006/APE, **Julio/2007.**

La 'Conclusión General' elaborada refiere:

'...El proceso iniciado por las nuevas autoridades (a cargo desde enero de 2006), con el objeto de regularizar algunas de las falencias verificadas por esta Sindicatura General de la Nación, ha logrado mejora el control interno imperante en el Organismo, habiendo concretado la aprobación del Manual de Normas y Procedimientos para la Gestión de Trámites de la Administración de Programas Especiales, la fijación de un plazo perentorio para cumplir con las rendiciones de cuentas ya vencidas.....la constitución de la Junta Evaluadora de Expedientes, y la firma del Acta Compromiso en el marco de la Resolución Nº 114/04 SGN, a efectos de subsanar las observaciones mas relevantes señaladas por la SIGEN.

La significatividad de las observaciones que siguen afectando al circuito de otorgamiento de subsidios y/o reintegros, así como también la magnitud de los montos pendientes de rendición de cuentas por parte de las obras sociales, que se encuentran en trámite de ser regularizadas implican un alto riesgo en la gestión de los fondos que administra la Administración de Programas Especiales...

'...La conjunción de todos los aspectos mas arriba indicados, denota que si bien durante los ejercicios anteriores el ambiente de control interno imperante en el Organismo fue inadecuado, las medidas implementadas han producido mejoras, por lo tanto el ambiente de control se puede calificar como **débil...**'

Por otra parte los '**Principales hallazgos**' correspondientes al 'otorgamiento de subsidios y reintegros', al que refiere el mismo informe destaca la falta de adopción de '**Acciones correctivas**', en cuestiones que van desde la falta de documentación necesaria para iniciar el

trámite; falta de control de la realización efectiva de las prestaciones, ausencia de auditorías en terreno; insuficiente respaldo documental para la erogación de fondos; ausencia de dictamen jurídico en el caso que la Gerencia de Prestaciones deniegue la prestación; falta de inscripción de algunos proveedores en el Registro correspondiente, cuestión no verificada por la misma Gerencia de Prestaciones; sin constancia de control de las HC del beneficiario, a cargo de la GP; falta de controles para evitar duplicación del período de cobertura en casos de trasplante; falta de sello de pagado en facturas, sin constancia de recibos, tal como lo exige la norma; dudas sobre la verisimilitud de aplicación de fondos respecto de subsidios por discapacidad; en trámites vinculados con HIV: falta de recetas médicas, falta de conformidad del beneficiario de modo de avalar el subsidio otorgado; falta de cotejo sistemáticos con los registros de la Superintendencia de Servicios de Salud (SSSALUD) de cuestiones tales como atribuciones de las autoridades firmantes como la vigencia de su mandato, entre otras.

Consultada respecto de la *ejecución de los fondos destinados a la compra de medicamentos y los expedientes tramitados durante el período indicado*, la Sindicatura responde a través del Informe de Evaluación del Sistema de Control Interno 2007-APE. Noviembre de 2008.

Atendiendo, en este caso a la 'Conclusión General', se señala el presunto trabajo realizado por la APE, en la adopción y profundización de **medidas correctivas**, destinadas a superar las 'debilidades' que afectan al sistema de control interno de la organización.

Estas se vinculan con el Manual de Normas y Procedimientos para la gestión de trámites de la APE, en reemplazo del anterior. La fijación de un plazo perentorio para las rendiciones de cuentas, constituyéndose la Junta Evaluadora de Expedientes. Refiere medidas adoptadas con respecto a trámites habidos hasta el 31 de diciembre de 2005. Destacaron la receptividad de las autoridades para avanzar respecto de las recomendaciones formuladas, sin embargo señalan el inconveniente que significa la escasa labor realizada por la UAI, durante el período informado (2007).

Por último, informó sobre el Plan de Fortalecimiento del Sistema de Control Interno, a Junio de 2009 y el Informe de Evaluación del Sistema de Control Interno, a septiembre de 2009.

El informe de **Junio de 2009** daba cuenta de mejoras en la labor de la APE, indicando que se concluye el 'Plan de Fortalecimiento del Sistema de Control Interno' convenido.

El elaborado en **Septiembre de 2009**, a través de la Conclusión General, daba cuenta de la labor desplegada en 2008, en orden al grado de receptividad de las autoridades de la APE, indicando que *‘Resta ahora continuar profundizando con el abordaje de aquellos temas aún pendientes y culminar lo encarado, especialmente en cuanto a la resolución de las rendiciones de cuentas de antigua data’*.

Señaló nuevamente la escasa labor llevada a cabo por la UAI de la SSSalud, con funciones en la APE, lo cual *‘...dificultó a esta Sindicatura el seguimiento de las medidas adoptadas y contar con información relativa a pruebas de cumplimiento continuo en la implementación de las mismas...’*.

A este respecto propicia la creación de una UAI, dentro de la propia estructura de la APE, para contrarrestar los inconvenientes detectados en función del control que le cabe realizar.

Por último, *‘...se considera que se han logrado avances en el fortalecimiento del ambiente de control imperante en el Organismo, resultando necesario se arbitren las medidas conducentes para continuar y profundizar el proceso de mejora iniciado, a fin de contar con un sistema de control interno que se corresponda con los niveles de seguridad esperados...’*.

I b).- La AGN, precisa que, en el marco del período consultado, se realizó sólo una ‘Auditoría de gestión con relación al otorgamiento de subsidios y reintegros solicitados por los agentes del seguro de salud’, con fecha **29 de septiembre de 2007**, aprobada mediante resolución N° 138/07. Informó también que se registró una Auditoría anterior, que no abarca el período solicitado.

Finalmente, refiere que se están llevando a cabo tareas de campo concernientes a la APE, cuya finalización estimada se previó para el 31 de julio de 2010.

En cuanto al informe producido (2007), la Auditoría reseña en el capítulo ‘Comentarios y Observaciones’, entre otros temas, los que corresponden a los trámites en proceso de análisis durante el ejercicio 2004, hasta mayo de 2005, registrándose un total de *63.819 expedientes en trámite*.

Al respecto observó, la campaña de vacunación antigripal del año 2004, que abarcó el subsidio de 350.500 dosis a las obra sociales; reseña características de la campaña antigripal del año 2002, período en el que se tramitaron subsidios caracterizados de acuerdo con los señalamientos

realizados; apoyos financieros acordados para financiar déficit de diversas obras sociales, con demoras importantes en su tramitación; pago de reintegros sin sustento documental; subsidios transformados en reintegros, sin elementos de evaluación; pago de reintegros que no siguieron el procedimiento formal de tramitación; rezago del FSR, acumulado al 2 de diciembre de 2003; demoras en la tramitación de subsidios; pago de subsidios en bonos; subsidios por montos menores.

La conclusiones respectivas señalaron las distintas irregularidades detectadas.

Correspondió también atender la situación de la APE, en el trámite de estos obrados, debiendo señalarse que la única respuesta recibida, en modo alguno, pudo satisfacer la totalidad de las consultas que se formalizaron. Dicha Administración *no informó* respecto de la totalidad de los períodos consultados, es decir desde 2006 a agosto de 2009. Sólo brindó un informe hasta febrero de 2006.

Tampoco informó si había auditado los expedientes respectivos, verificando la autenticidad de los datos volcados en los pedidos de asistencia económica, indicando el listado de aquellos en los que se hubieran detectado irregularidades, señalando la obra social a la que correspondían y cuáles eran los medicamentos solicitados. *No informó* las medidas que hubiera adoptado en función del hallazgo de posibles irregularidades.

La elaboración de un nuevo pedido dirigido a la APE, tuvo por objeto completar la información faltante, en tal sentido se reiteró la solicitud para que brindase el informe por el período completo (2006/2009). Se reiteró el pedido vinculado con el control (auditoría) de los expedientes en los que se hubieran detectado irregularidades, dado que la respuesta fue considerada insuficiente. En ningún caso explicó las medidas que pudiera haber adoptado, - ello fue expuesto en el dictamen elaborado y los pedidos de informes cursados-, para subsanar los inconvenientes.

En función de ello ha podido recabarse cierta información, parte de la cual se ha transcripto, confirmando las irregularidades administrativas que padece esa organización, impidiendo por esa vía formalizar un control adecuado de la aplicación de los recursos destinados al sostenimiento de las prestaciones involucradas.

Se recuerda que el contralor que ejercen los organismos pertinentes es 'ex post', lo cual sólo permite advertir las disfunciones

una vez ocurridas. En consecuencia, las correcciones se recomiendan en función de los hallazgos realizados; estas fallas que se producen implican consecuencias disvaliosas para el conjunto de los beneficiarios, conllevando la incorrecta canalización de recursos con destino específico para solventar prestaciones sensibles.

El peligro que significan estas inconsistencias no ha permitido articular defensas útiles, pero, en cambio, promueven la pérdida de recursos, advirtiéndose fallas activas y condiciones latentes que se alinean para producir la ocurrencia del evento indeseado, es decir la aplicación inadecuada de recursos que deben destinarse al sostenimiento de prestaciones precisas y específicas que requieren los beneficiarios cubiertos.

Estas cuestiones, que permanecen en su mayoría sin resolverse adecuadamente, atentan contra el propósito que alienta la constitución del Fondo Solidario de Redistribución, razón por la que constituye una falla sistemática que merece subsanarse.

Los trabajos realizados, tanto por la SIGEN como por la AGN, ilustran la situación imperante, no debiendo perderse de vista que APE administra fondos, destinados al otorgamiento de *subsidios y reintegros* a las obras sociales integrantes del sistema nacional de salud, para: *alta complejidad, medicación, HIV-SIDA, drogadependencia, trasplante de órganos, implante coclear y búsqueda de donante de células progenitoras para trasplante de médula ósea*. También brinda *apoyo financiero* con destino a *campañas de vacunación antigripal, Programa de profilaxis de la hemofilia, Programa de detección de factores de riesgo de enfermedades cardiovasculares y Programa de salud renal*.

El manejo de recursos, según lo señalara la AGN, correspondiente -por ejemplo- al año **2004**, involucró el pago de **326.429.408,36 millones de pesos**, ello sin que se efectuaran controles permanentes y efectivos, ni se profundizara la implementación de medidas correctivas que pudieran eliminar las *debilidades* de un sistema de reparto que, a lo largo de esta década, ha demostrado no ser eficiente, y por lo tanto resulta inequitativo. Aún la Administración dicta resoluciones vinculadas con la falta de 'rendición de cuentas' de subsidios otorgados hasta el **31/12/05** (v. resoluciones APE Nos. 3626/2010 y 24.174/2010, entre otras).

Posteriormente la AGN responde un nuevo requerimiento señalando:

'...Al respecto cabe señalar que dicha auditoría no cuenta con informe aprobado, toda vez que los trabajos de campo se ven demorados a partir de la negativa del auditado a suministrar el acceso a sus bases de datos, circunstancia que dio lugar a que esta AGN instrumentara, mediante Resolución nº 173/10-AGN del 8/9/10 el procedimiento que prevé el art. 19 de las

Normas Básicas, poniendo la situación en conocimiento de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas a fin que intime al organismo...

La respuesta transcripta evidenció una administración disfuncional por parte del organismo investigado, tal como circunstanciadamente surge de los informes obtenidos de los organismos de contralor. En especial ha demostrado una conducta renuente para brindar los elementos que le fueran requeridos por esta Institución como así por la AGN, según se indica precedentemente.

II.- Cabe destacar que oportunamente se elaboró un ***INFORME sobre el estado de situación de la APE, producido como consecuencia de la información aportada por la SIGEN y la AGN.***, que fuera dirigido al entonces Jefe de Gabinete de Ministros, de fecha 23 de diciembre de 2010, mediante NOTA DP N° 008536/II, recibido en esa Sede con fecha 27 de diciembre de 2010.

Finalmente, en orden a la realización de las diligencias legales correspondiente la AGN concluyó su labor.

Si bien, parte de las disfunciones detectadas fueron reseñadas oportunamente al dirigir la comunicación a la Jefatura de Gabinete, el Informe Final, no sólo permitió corroborarlas sino que amerita la adopción de medidas extraordinarias que permitan regularizar la situación detectada, máxime teniendo en cuenta el destino de los fondos en cuestión.

III.- Con el dictado del decreto N° 366/2012, de fecha 12 de marzo de 2012, se determinó un 'reordenamiento' *'...que permita concretar las metas de racionalización y eficiencia en la gestión pública, disponiendo la transformación de la ADMINISTRACIÓN DE PROGRAMAS ESPECIALES en un órgano desconcentrado de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD, que actúe a través de la GERENCIA GENERAL de la misma'*.

Sin perjuicio de conservar los aspectos que hagan a la continuidad jurídica de la APE, en los términos del decreto N° 53/98, su transferencia a la órbita indicada precedentemente implica una suerte de intervención que puede corresponderse con las falencias e irregularidades detectadas tanto por la AGN, como por esta Institución, en pos de proteger la atención de los beneficiarios cuyos tratamientos deben ser atendidos económicamente por esa Administración.

Demostrativo de lo expuesto resultan las 'conclusiones' elaboradas por el organismo competente, de cuya Síntesis, entre otras, puede mencionarse.

- Dictado de normativa que se contradice con el objetivo y misiones de la APE, vgr. Creación del Plan de Reintegro para la Atención del Nacimiento creado por resolución APE N° 18.62/07;
- Inexistencia para el *año 2009* de una planificación de auditorías a las obras sociales para verificar que las prestaciones médico-asistenciales efectivamente fueran ejecutadas;
- Alteración del orden de llegada de los expedientes remitido por la Mesa de Entradas al Área de Prestaciones –discrecionalidad-;
- Existencia de facturación global, que incluyen prestaciones para mas de un beneficiario que dificulta el control respectivo;
- No existe constancia de la aplicación de sanciones previstas por las normas aplicables;
- Falta de rendición de cuentas por parte de las obras sociales en relación a subsidios recibidos y falta de recupero de las acreencias por parte de la APE, encontrándose al 9/12/2012, pendiente de rendición un saldo de **\$689.027.542,70**, que representa el **57%** del total de los subsidios otorgados desde el *año 1999*;
- El sistema PAMPA, utilizado carece de controles y funciones de procesamiento adecuados, entre otros se verifica el incumplimiento de la ley 25.326, de protección de datos, debido a que algunos beneficiarios no tienen codificado su N° de documento o CUIL haciendo posible su identificación;
- Beneficiarios que al momento de la práctica superaban los **100 años**, de los **11** casos, **6** presentaron supuestos errores en la carga de fechas, los restantes **5** son beneficiarios que supuestamente se les realizaron las prácticas, oscilando su edad **entre 101 y 105 años**.
- **18.992** expedientes del registro de la APE sin coincidencias entre el Padrón de beneficiarios de la SSSALUD, de acuerdo con las claves de cruzamiento utilizadas –CUIL y N° de documento-;
- Solicitud de pago de apoyos financieros por beneficiarios fallecidos con anterioridad a la fecha de prescripción de la práctica;
- Beneficiarios discapacitados por los que APE otorgó ayudas financieras, respecto de los cuales el SNR informó no poseer registros;
- Falta de inscripción de prestadores en el Registro Nacional de Prestadores. De **153 efectores** no se encontraron **inscriptos 57**, o tenían vencida la habilitación.

- En el **43,90%** del total de casos analizados el médico auditor que suscribe los documentos no figura en el listado de auditores médicos de la SSSALUD;
- El **73,17%** de los expedientes analizados, por un monto de **\$16.424.415,20**, se aconseja aprobar la rendición de cuentas, aún cuando faltaba documentación respaldatoria de la aplicación de los fondos-facturas, recibos, HC, análisis de laboratorio, entre otros-;
- De **45** casos, se verificaron **12 troqueles** que los laboratorios no pudieron certificar como legítimos, que corresponden a un monto de **\$4.631.461,40**;

IV.- Es evidente que las numerosas irregularidades y falencias favorecen la dispersión de esfuerzos, el desvío de los fondos, la distorsión de la finalidad de los recursos económicos y la posible desatención de las patologías que deben cubrirse con los recursos respectivos.

El conocimiento de estas situaciones, su corrección y la aplicación de las sanciones que correspondan debe ocurrir, pero los esfuerzos deben dirigirse a que no se reiteren sine die dichas falencias, ya que su configuración va en desmedro del objetivo tenido en vista al momento de implementar el sistema de las ayudas financieras para patologías de alto costo y baja incidencia.

En consecuencia, en función de las previsiones contenidas en el artículo 86 de la Constitución Nacional, la ley 24.284, en particular el artículo 31, segundo párrafo, estimo necesario llevar a vuestro conocimiento las alternativas seguidas en la presente investigación, como así las conclusiones expuestas para conocimiento y demás efectos.

Saludo a Uds. atentamente.

Fdo. Dr. Anselmo Sella
Adjunto l a cargo del
Defensor del Pueblo de la Nación